

Avenarius, Hermann

## Welche Folgerungen ergeben sich aus der rechtlichen Stellung von Pflichtschulen für eine Strukturreform der Sekundarstufe 1

*formal überarbeitete Version der Originalveröffentlichung in:*

*formally revised edition of the original source in:*

*Forum E 45 (1992) 11-12, S. 21-23*



Bitte verwenden Sie in der Quellenangabe folgende URN oder DOI /  
Please use the following URN or DOI for reference:

urn:nbn:de:0111-opus-6915

10.25656/01:691

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-6915>

<https://doi.org/10.25656/01:691>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Digitalisiert

## **Welche Folgerungen ergeben sich aus der rechtlichen Stellung von Pflichtschulen für eine Strukturreform der Sekundarstufe 1**

**Hermann Avenarius**

I.

Der Verband Bildung und Erziehung hat Anfang 1992 in seiner Dokumentation "Sekundarschulbildung im Wandel" ein Konzept für eine zweigliedrige Struktur der Sekundarstufe I entwickelt. Ihm liegt die Annahme zugrunde, daß weder das dreigliedrige System (Hauptschule, Realschule, Gymnasium) noch die integrierte Gesamtschule eine Lösung der Strukturkrise in der Sekundarstufe I bewirken könne. Statt dessen sei eine Schulstruktur zu verwirklichen, die einerseits am Bestand des gymnasialen Bildungsweges festhalte, andererseits alle übrigen Schularten in einem neuen Bildungsgang integriere. Demgemäß sollten fortan in der Sekundarstufe I neben der Sonderschule (die in den folgenden Ausführungen unberücksichtigt bleibt) nur noch zwei Schularten bestehen: das Gymnasium, das oberhalb der Jahrgangsstufe 10 in der gymnasialen Oberstufe weitergeführt werde, und die Sekundarschule, die ihre "Oberstufe" vornehmlich im beruflichen Schulwesen habe.

Die Organisation der Sekundarstufe I in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen entspricht weitgehend diesem Konzept. Dort gibt es neben dem Gymnasium im wesentlichen nur noch eine weitere Schulart, die in Sachsen Mittelschule, in Sachsen-Anhalt Sekundarschule und in Thüringen Regelschule heißt.

II.

Die Frage lautet, ob sich aus dem Rechtsinstitut der Pflichtschule Konsequenzen ergeben, die bei einer Reform, wie sie der VBE anstrebt, zu berücksichtigen sind, die ihr möglicherweise sogar entgegenstehen. Der Begriff Pflichtschule hat traditionell zwei Bedeutungen. Man versteht darunter zum einen diejenige Schule (genauer: Schulart), in der der Schüler die Schulpflicht zu erfüllen hat (1.), zum anderen die

konkrete örtliche Schule, die der in ihrem Bezirk wohnende Schüler besuchen muß (2.). Faßt man den Begriff weiter, so kann man darunter außerdem diejenigen Schularten subsumieren, die der Staat von Verfassungs wegen vorzuhalten verpflichtet ist; mit anderen Worten: deren Existenz durch eine institutionelle Garantie gewährleistet ist (2.).

## **Pflichtschule und Schulpflicht**

Als Pflichtschulen werden herkömmlich die Schulen (Schularten) bezeichnet, in denen der Schüler die Schulpflicht erfüllt. Dazu gehören die Grundschule, die schulartunabhängige Orientierungsstufe (soweit vorhanden), die Hauptschule und die Berufsschule. Im Bereich der weiterführenden Schulen kann der Schulpflicht wahlweise auch in der Realschule, im Gymnasium, in der Gesamtschule (statt in der Hauptschule) oder in einer berufsbildenden Vollzeitschule (statt in der Berufsschule) genügt werden; man spricht deshalb von Wahlschulen. Die traditionelle Gegenüberstellung von Pflichtschulen einerseits, Wahlschulen andererseits hat in den neueren Schul- und Schulpflichtgesetzen insoweit an Bedeutung verloren, als sämtliche weiterführenden Schulen in gleicher Weise der Erfüllung der Schulpflicht dienen und sich im wesentlichen nur nach der Art der von ihnen verliehenen Berechtigungen voneinander abheben.

Für eine Strukturreform der Sekundarstufe I nach den Vorstellungen des VBE ergeben sich insoweit auf den ersten Blick keine Probleme. Bei näherem Zusehen stellen sich indes sehr wohl Schwierigkeiten ein.

Bekanntlich wechseln Schüler, die im Gymnasium nicht reüssieren, zur Realschule über; Schüler, die an der Realschule erfolglos bleiben, setzen den Bildungsweg in der Hauptschule fort. Realschule und Hauptschule - das gleiche gelte künftig für die Sekundarschule nach dem Modell des VBE - dienen somit zugleich als Reparaturbetriebe für andernorts gescheiterte Schülerkarrieren. Sie müssen als Reserveschulen herhalten, sind in diesem Sinne "Pflichtschulen", weil sie letztlich dafür einzustehen haben, daß Schüler ihre Schulpflicht erfüllen. Daß Realschulen und Hauptschulen über diese ihnen aufgezwungene "Ausputzer"-Funktion nicht sehr glücklich sind, daß sie sich dadurch in der Wahrnehmung ihrer schulartspezifischen Aufgabe beeinträchtigt sehen, ist verständlich, dies um so mehr, als ihnen von

Bildungspolitikern aller Couleur stets versichert wird, daß die verschiedenen Schularten der Sekundarstufe I zwar andersartig, aber gleichwertig seien.

Der kritisierte Zustand dürfte sich gleichwohl kaum ändern lassen. Auch die Sekundarschule, wie sie dem VBE vorschwebt, wird nicht umhin kommen, gescheiterte Gymnasialschüler zu übernehmen.

Es ist dabei zunächst von der Feststellung auszugehen, daß der Schüler verpflichtet ist, nach dem Besuch der Grundschule (Orientierungsstufe, Förderstufe) eine weiterführende Schule gleich welcher Schulart zu besuchen. Ist er den Anforderungen der einen Schulart nicht gewachsen, so muß ihm die Chance eröffnet werden, sein Glück in einer anderen Schulart zu versuchen. Dabei kommt man an der Tatsache nicht vorbei, daß zwischen den verschiedenen Schularten der Sekundarstufe I - mag man sie nun als gleichwertig bezeichnen oder nicht - jedenfalls auch Unterschiede im Anspruchsniveau bestehen. Insoweit ist die Annahme gerechtfertigt, daß ein Schüler, der in einer Schulart mit höherem Anspruchsniveau (z. B. Gymnasium) gescheitert ist, seine Fähigkeiten in einer Schule mit niedrigerem Anspruchsniveau (z. B. Sekundarschule) besser entfalten kann. Die lästige und pädagogisch unerfreuliche Auffangrolle von Realschule, Hauptschule und Sekundarschule ließe sich allenfalls dann vermeiden, wenn die Aufnahme ins Gymnasium bzw. in die Realschule entschiedener als heutzutage von der prognostizierten Eignung des Schülers abhängig gemacht würde. Der bildungspolitische Trend geht jedoch eher in die gegenteilige Richtung, indem die meisten Bundesländer bei der Entscheidung über den Bildungsweg des Schülers letztlich dem Elternwunsch den Vorrang einräumen. (Hierzu und zu den damit verbundenen rechtlichen Problemen: Hermann Avenarius/Bernd Jeand'Heur.: Elternwille und staatliches Bestimmungsrecht bei der Wahl der Schullaufbahn - Die gesetzlichen Grundlagen und Grenzen der Ausgestaltung von Aufnahme- bzw. Übergangsverfahren für den Besuch weiterführender Schulen, Berlin 1992.)

## **2. Pflichtschulen und Schulbezirk**

Früher galt als Regel, daß Schüler einer Pflichtschule im oben ( 1.) bezeichneten Sinne, d. h. einer Grundschule, Hauptschule oder Berufsschule, die örtliche Schule zu besuchen hatten, also die Schule des - je nach landesgesetzlicher Regelung entweder vom Schulträger oder von der Schulaufsichtsbehörde gebildeten -

Schulbezirks, in dem sie wohnten bzw. arbeiteten. Demgegenüber bestanden für den Besuch einer Wahlschule (Realschule, Gesamtschule, berufsbildende Vollzeitschule) im allgemeinen keine örtlichen Zuständigkeitsgrenzen.

Eine strikte Sprengelpflicht existiert heute bundesweit nur noch für den Besuch der Grundschule. Im Bereich der Sekundarstufe I hingegen, die hier allein zur Debatte steht, ergibt sich kein einheitliches Bild mehr. Die traditionelle Regelung - Hauptschule als Pflichtschule mit Schulbezirk, Realschule und Gymnasium, ggf. auch Gesamtschule als Wahlschulen ohne Schulsprengel - finden wir nur noch in Baden-Württemberg, Bayern,

Avenarius, Herrmann - Welche Folgerungen ergeben sich aus der rechtlichen Stellung von Pflichtschulen für eine Strukturreform der Sekundarstufe 1, in Forum E, 45/1992/11/12, S.21, /S,22
---

Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland; in Anlehnung daran haben Sachsen-Anhalt und Thüringen für die Sekundarschule bzw. für die Regelschule, nicht für das Gymnasium, die Sprengelpflicht eingeführt. In Rheinland-Pfalz sind für Hauptschulen Schulbezirke festzulegen; für andere weiterführende Schulen können Schuleinzugsbereiche gebildet werden mit der Folge, daß außerhalb wohnende Schüler, denen der Weg zu einer anderen Schule derselben Schulart zumutbar ist, zurückgewiesen werden können. Schleswig-Holstein schreibt für Hauptschule und Realschule die Bildung von Schulbezirken vor. Für Gymnasien und Gesamtschulen können Schuleinzugsbereiche bestimmt werden. In diesem Fall haben die Schüler die Schule zu besuchen, in deren Einzugsbereich sie wohnen; andere Schüler dürfen dies nur mit Genehmigung und müssen auf Anordnung der Schulaufsichtsbehörde aufgenommen werden. In Nordrhein-Westfalen und Brandenburg kann für jede weiterführende Schule ein Schuleinzugsbereich gebildet werden; auswärtige Schüler können abgelehnt werden, wenn für die Aufnahme keine besonderen Gründe gegeben sind bzw. wenn der Aufnahme besondere Gründe entgegenstehen. Berlin, Hamburg, Hessen und Sachsen haben demgegenüber gänzlich darauf verzichtet, Schulbezirke oder auch nur Schuleinzugsbereiche für weiterführende Schulen vorzusehen. Wieder anders ist die Rechtslage in Bremen und Niedersachsen: In Bremen werden die Schüler von der zuständigen Behörde den Schulen zugewiesen;

in Niedersachsen besteht für alle weiterführenden Schulen grundsätzlich Sprengelpflicht.

Sind diese - sehr unterschiedlichen - Bestimmungen der Länder über die Sprengelpflicht verfassungsgemäß?

Da die Verpflichtung des Schülers, eine bestimmte örtliche Schule zu besuchen, seine und seiner Eltern Grundrechte berührt, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Dem im Rechtsstaats- und im Demokratieprinzip wurzelnden Vorbehalt des Gesetzes tragen die geltenden Vorschriften im wesentlichen Rechnung. Zweifel können insoweit allenfalls an der Tragfähigkeit der bremischen Regelung bestehen: Dort ist (nur) durch Rechtsverordnung bestimmt, daß die Schüler den Schulen behördlich zugewiesen werden; als Kriterium für die Zuweisungsentscheidung sind ausschließlich die "herkömmlichen Grundsätze" genannt, die es überdies nur zu berücksichtigen gilt.

Wichtiger ist indes die Frage, ob die Vorschriften mit dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang stehen. Er gebietet, daß der Staat bei Eingriffen in die grundrechtlich geschützte Freiheitssphäre unter mehreren möglichen Maßnahmen nur diejenige treffen darf, die geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, die den einzelnen möglichst wenig belastet und bei der die Vorteile insgesamt die Nachteile überwiegen.

Die Sprengelpflicht wird üblicherweise mit dem Argument gerechtfertigt, daß sie dazu "Wolken über den Bergen - Berge über den Wolken" - dieser Aspekt bestimmte vornehmlich die Auswahl der Bilder im Meteorologischen Kalender 1993. diene, einigermaßen gleichmäßige Besuchszahlen sicherzustellen. Das ist zweifellos ein legitimes Ziel, und es läßt sich nicht leugnen, daß die Einrichtung von Schulbezirken geeignet ist, dieses Ziel zu erreichen. Fraglich ist indes, ob die Sprengelpflicht unter dem Gesichtspunkt der geringstmöglichen Belastung der Schüler und Eltern wirklich erforderlich ist. Bedenken könnten aus der Tatsache hergeleitet werden, daß einige Länder auf Schulbezirke bei weiterführenden Schulen ganz verzichten oder auf die mildere Form des Schuleinzugsbereichs zurückgreifen, ohne daß die Verteilung der Schülerströme dadurch auf größere Schwierigkeiten zu stoßen scheint. Im übrigen dürfte die Sprengelpflicht immer dann unzulässig - weil mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip unvereinbar - sein, wenn einzelne Schulen derselben

Schulart, die in Wohnortnähe vorhanden sind, ein unterschiedliches Gepräge aufweisen (z. B. im Fremdsprachenunterricht).

Der Einführung der vom VBE geforderten zweigliedrigen Schulstruktur in der Sekundarstufe I stehen jedenfalls unter dem Gesichtspunkt des ohnehin aufgeweichten Grundsatzes der Sprengelpflicht keine spezifischen Bedenken entgegen. Es hängt nicht zuletzt von der Einheitlichkeit oder Vielfalt der Schulen innerhalb der verschiedenen Schularten (Gymnasium, Sekundarschule) ab, ob überhaupt und für welche Schularten der Landesgesetzgeber die Errichtung von Schulbezirken vorschreiben darf oder nicht.

### **3. Pflichtschulen als institutionelle Garantien**

Man kann - davon war bereits zu Anfang die Rede - den Begriff Pflichtschule auch in einer ganz anderen Weise interpretieren: nicht unter dem Gesichtspunkt der Pflichtgebundenheit des Schülers bzw. seiner Eltern, sondern der des Staates. Pflichtschulen in diesem Sinne sind demnach diejenigen Schularten, die der Staat aufgrund verfassungsrechtlicher Maßgabe vorzuhalten verpflichtet ist. Solche institutionellen Garantien für bestimmte Schularten könnten eine Sperre gegen die vom VBE angestrebte zweigliedrige Schulstruktur in der Sekundarstufe I bilden.

Dem Grundgesetz sind derartige schulartbezogene Einrichtungsgarantien nicht zu entnehmen. Es gebietet nur, daß das Schulwesen ein nach den verschiedenen Begabungsrichtungen der Schüler differenziertes Unterrichtssystem aufweist, welches den Eltern die effektive Ausübung ihres Bestimmungsrechts und damit die Wahrnehmung ihrer Verantwortung für den Gesamtplan der Erziehung ihrer Kinder ermöglicht. Mit dem durch Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG gewährleisteten Elternrecht wäre es nicht vereinbar, daß das Wahl- und Bestimmungsrecht der Eltern leerläuft (so das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 22. 6. 1977 zur hessischen Oberstufenreform).

Institutionelle Garantien für bestimmte Schularten sind aber in den Landesverfassungen Baden-Württembergs, Bayerns, Nordrhein-Westfalens, Rheinland-Pfalz' und des Saarlandes enthalten.

Art. 15 Abs. 1 der baden-württembergischen Verfassung bestimmt, daß die öffentlichen Volksschulen (Grund- und Hauptschulen) die Schulform der christlichen Gemeinschaftsschule nach den für die frühere badische Simultanschule

maßgeblichen Grundsätzen und Bestimmungen haben; nach Art. 19 der Verfassung muß die Ausbildung der Lehrer für die öffentlichen Grund- und Hauptschulen gewährleisten, daß sie zur Erziehung und zum Unterricht gemäß den in Art. 15 der Verfassung genannten Grundsätzen befähigt. Art. 29 der Verfassung für Rheinland-Pfalz legt fest, daß die öffentlichen Grund-, Haupt- und Sonderschulen christliche Gemeinschaftsschulen sind.

Aus den zitierten Vorschriften könnte der Schluß gezogen werden, daß in Baden-Württemberg und in Rheinland-Pfalz - soweit es den hier zu erörternden Bereich der Sekundarstufe I betrifft - die Hauptschule in ihrer Existenz durch eine institutionelle Garantie

Avenarius, Herrmann - Welche Folgerungen ergeben sich aus der rechtlichen Stellung von Pflichtschulen für eine Strukturreform der Sekundarstufe 1, in Forum E, 45/1992/11/12, S.21, /S.22

gesichert ist. Vor vorschnellen Folgerungen sei jedoch gewarnt. Zunächst einmal läßt sich der in beiden Verfassungen verwendete Begriff "Hauptschule" so auslegen, daß er mit der der Sekundarschule als einziger Alternative zum Gymnasium inhaltsgleich ist. Im übrigen erscheint auch eine Auslegung der erwähnten Bestimmungen im Sinne einer Wenn-dann-Regelung vertretbar, die zwischen Tatbestand und Rechtsfolge der Norm unterscheidet: Wenn und solange Hauptschulen bestehen (Tatbestand), müssen sie christliche Gemeinschaftsschulen sein (Rechtsfolge).

Beide Interpretationsansätze vertragen sich mit der Konzeption des auf eine zweigliedrige Schulstruktur hinarbeitenden VBE freilich mit einem gewichtigen Unterschied: Im einen Fall müßte die Sekundarschule als christliche Gemeinschaftsschule eingerichtet werden, im anderen Fall nicht.

Nach Art. 8 Abs. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen besteht allgemeine Schulpflicht, zu deren Erfüllung grundsätzlich die Volksschule und die Berufsschule dienen; nach Art. 12 Abs. 1 der Verfassung umfaßt die Volksschule die Grundschule als Unterstufe des Schulwesens und die Hauptschule als weiterführende Schule. Da die Schulpflicht ohne eine ihr entsprechendes Angebot an Schularten nicht erfüllbar wäre, ist die Institution der Hauptschule als Teil der Volksschule verfassungsrechtlich gewährleistet (so der nord rhein-westfälische Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 23. 12. 1983). Die Einführung der vom



VBE geforderten zweigliedrigen Sekundarstufe I wäre gleichwohl zulässig, sofern die Sekundarschule mit der Hauptschule gleichgesetzt würde. Erheblich schwieriger ist die verfassungsrechtliche Ausgangslage in Bayern und im Saarland. Nach der Verfassung des Freistaates Bayern sind alle Kinder zum Besuch der Volksschule und der Berufsschule verpflichtet (Art. 129 Abs.1). Die öffentlichen Volksschulen sind gemeinsame Schulen für alle volksschulpflichtigen Kinder; in ihnen werden die Schüler nach den Grundsätzen der christlichen Bekenntnisse unterrichtet und erzogen (Art. 135). Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach aller Volksschulen, Berufsschulen, mittleren und höheren Lehranstalten (Art. 136 Abs. 2 S. 1).

Auch in Bayern besteht somit eine institutionelle Garantie für die Hauptschule als Teil der Volksschule (vgl. Art. 6 BayEUG), da die Erfüllung der Schulpflicht ihre Einrichtung erfordert. Darüber hinaus setzt die Verfassung im Bereich der weiterbildenden Schulen aber auch das Bestehen mittlerer und höherer Lehranstalten (also zumindest Realschule und Gymnasium) neben der Hauptschule voraus. Ihr liegt mithin ein Hauptschulbegriff zugrunde, der zwangsläufig enger ist als in Nordrhein-Westfalen, dessen Verfassung die Hauptschule nicht gegen andere Schularten abgrenzt.

Ähnlich ist die Rechtslage im Saarland: Art. 27 Abs. 4 S. 2 der Verfassung ("Öffentliche Grund- und Hauptschulen sind von Amts wegen zu errichten") enthält eine institutionelle Garantie der Hauptschule (so auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Saarland vom 14. Juli 1987). Da die Verfassung in mehreren anderen Vorschriften (z. B. Art. 27 Abs.3, 29 Abs.1) Realschule und Gymnasium als weitere Schularten im Sekundarschulbereich nennt, weist sie, nicht anders als die bayerische Verfassung, einen engeren Hauptschulbegriff als die nordrhein-westfälische Verfassung auf.

Daher wäre sowohl in Bayern als auch im Saarland die Einführung der Sekundarschule als einziger Alternative zum Gymnasium nicht zulässig. Die verfassungsrechtliche Barriere ließe sich nur dann überwinden, wenn man die Sekundarschule spätestens ab Klasse 7 in einen Hauptschul- und einen Realschulbildungsgang gliedert, wie es bei der Sekundarschule in Sachsen-Anhalt bereits heute der Fall ist (vgl. § 5 des Schulreformgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt).

### III.

Der Überblick hat gezeigt, daß sich aus der rechtlichen Stellung der Pflichtschule - wie immer man sie interpretieren mag - keine schwerwiegenden Hindernisse für die Einführung einer zweigliedrigen Sekundarstufe I mit Gymnasium einerseits, Sekundarschule andererseits ergeben. Nur in Bayern und im Saarland hat die institutionelle Garantie der neben Realschule und Gymnasium bestehenden Hauptschule zur Folge, daß die Sekundarschule als einzige neben dem Gymnasium vorgesehene Schulart den verfassungsrechtlichen Anforderungen nur dann entspräche, wenn sie in einen Realschul- und einen Hauptschulbildungsgang gegliedert wäre.

Vortrag auf der Sitzung der Abteilung Schul- und Bildungspolitik des VBE am 29. Mai 1992 in Kassel.